

平成28年度 文教委員会資料②

【所管事務の調査（報告）】

川崎市人権施策推進協議会「優先審議事項報告書」について

資料 優先審議事項報告書「ヘイトスピーチ対策に関する提言」

市 民 文 化 局

(平成29年1月19日)

優先審議事項報告書

「ヘイトスピーチ対策に関する提言」

平成 28（2016）年 12 月 27 日

川崎市人権施策推進協議会

目 次

| | |
|----------------------------|----|
| はじめに | 1 |
| 取り組むべき事項 | |
| 項目 1 公的施設の利用に関するガイドラインの策定 | 2 |
| 項目 2 インターネット上の対策 | 4 |
| 項目 3 制定すべき条例の検討 | 5 |
| 審議経過 | 6 |
| 部会報告 | 8 |
| 人権施策推進協議会委員名簿 | 17 |

はじめに

川崎市人権施策推進協議会は、平成 28（2016）年 7 月 13 日に、川崎市長より「ヘイトスピーチ対策に関すること」について優先的に審議し、年内に報告をとりまとめるよう要請を受けた。この要請に対応すべく、協議会は、「多文化共生社会推進指針に関する部会」に集中審議を依頼するとともに、すでに決定していた年間予定を変更して審議を重ねてきた。

審議の前提として、「川崎市でのヘイトスピーチ、ヘイトデモは在日コリアンなどマイノリティの尊厳を根底から損ない、多文化共生社会の推進に取り組んできた川崎市ひいては川崎市民全体に向けられた差別的言動である」との認識を全委員が共有したうえで、精力的かつ慎重に議論を行った。また、部会では、ヘイトスピーチ問題に造詣が深い専門家（弁護士及び憲法学者）を参考人に迎えてヒアリングも 2 回実施し、審議に資する有益な知見を多々得ることができた。

協議会及び部会での審議内容は多岐にわたったが、本報告においては、川崎市が最優先に取り組むべき事項について提言する。すべての構成員の人権が等しく尊重される多文化共生社会の構築を先駆的に推進してきた川崎市の姿勢を明確に示すためにも、本報告に示したような新たなしくみづくりに、早急に取り組むことを求めたい。

なお、協議会の審議では差別の撤廃に向けた学校教育の重要性も指摘された。川崎市が推し進める人権尊重教育をさらに拡充し、差別の問題に正面から取り組む営みを広めるためにも、今後、部会での審議などを通じ、協議会として教育のあり方に格別の関心を寄せていくことを付記する。

協議会は「差別と偏見のない社会を実現するための施策の強化」について、現在、市長から諮問を受けている。その答申の作成に向けて、ヘイトスピーチをはじめ、性的マイノリティやインターネットなどにかかわる今日的な人権課題につき、「人権かわさきイニシアチブ」の示す、国際的な視点、差別撤廃、市民・事業者との連携協働という 3 つの基本理念に沿って、引き続き真摯に審議を行っていく所存である。

川崎市人権施策推進協議会
会長 阿部 浩 己

取り組むべき事項

《項目 1 公的施設の利用に関するガイドラインの策定》

ヘイトスピーチによる市民の被害を防止するため、市が所管する公的施設（公園、市民館等）において、ヘイトスピーチが行われないよう対処する必要がある。

そのためには条例の制定又は改正をすべきであるが、当面は、各施設の既存の条例の解釈を明確化すべく、早急に、公的施設の利用に関するガイドラインを策定する必要がある。

【協議会の意見】

- ・ 公的施設の利用については、憲法及び地方自治法の観点から許可を原則としなければならない。
- ・ しかし、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実に照らして具体的に認められる場合」については、不許可とすべきである。
- ・ 上記の判断に際しては、客観的な基準が必要であり、ガイドラインを速やかに策定する必要がある。
- ・ ガイドラインには、判断に際して恣意性を疑われないしくみをはじめとした、別表に示す要素等を盛り込む必要がある。
- ・ 取り急ぎ、暫定的な対応として、既存の関係条例の解釈を明確化するようなガイドラインを策定するよう提言するものである。
- ・ また、集会・表現の自由を損なわないよう、ガイドラインにおいて規制対象や手続きを明確にして、慎重に運用しなければならない。

○（別表）ガイドラインに盛り込むべき要素

| | 項目 | 主な内容 |
|---|--------|-----------------------------------|
| 1 | 目的 | 規制対象となる行為、利用制限は必要不可欠な場合であるべきこと等 |
| 2 | 定義 | どのような言動がヘイトスピーチに該当するか市民等にわかりやすく示す |
| 3 | 具体的な解釈 | 関係する既存の各条例における一般的な制限条項の具体的な解釈 |

| | | |
|---|---------------|--------------------------------------|
| 4 | 具体的な手続き | 利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な手続き |
| 5 | 利用制限の種類 | 「許可」が原則で、「不許可」「警告」「条件付き許可」など |
| 6 | 利用許可の取消 | 利用許可後にヘイトスピーチが行われることが明らかになった場合の取消手続き |
| 7 | 第三者機関的なしくみづくり | 利用制限の恣意的判断を排除するために、市等が意見を聞くしくみ |

○特に留意すべき点

①「定義」について

- ・ 公的施設の利用は表現の自由によって手厚く保障されるべきものであるから、「利用制限は必要不可欠な場合に限る」とのより厳格な表現を用いるべきである。
- ・ 規制対象となる行為については、特に明確に定義することが必要であり、「ヘイトスピーチ解消法」のみならず人種差別撤廃条約上の要請も組み入れられるべきである。
- ・ 適法居住要件については、「人権かわさきイニシアチブ」および人種差別撤廃条約の要請を適切に踏まえた考慮が求められる。

②「第三者機関的なしくみづくり」について

- ・ 恣意的な判断を避けるため、第三者が関与するしくみが必要不可欠である。
- ・ 現行制度の中で何らかの第三者機関（例えば本協議会の部会等）を設けることを検討し、それが難しいようであれば、恣意的な判断をしていないと示すことができる、第三者が関与するしくみが必要である。

③ガイドラインの策定・運用について

- ・ 策定・運用にあたっては、憲法との適合性を損なうことがないよう、慎重に対応することが求められる。

《項目2 インターネット上の対策》

インターネット上のヘイトスピーチによる被害は深刻であり、その解消に向けた対策を、積極的に講じていく必要がある。

具体的には、SNSを活用した発信や、積極的な削除要請などを行う必要がある。

【協議会の意見】

- ・ 市の多文化共生などの施策や取組等を積極的にSNSで発信していく必要がある。
- ・ インターネット上のヘイトスピーチに関して、客観的な事実が明らかでない場合、積極的に削除要請を行うべきである。
- ・ 市民に対して、インターネット上のヘイトスピーチに関して、市に積極的に情報を寄せてもらうことも必要である。

○特に留意すべき点

①「SNSでの発信」について

- ・ 既存の取組施策の発信に加え、客観的な事実に基づき、誤っている情報を市が正していくような発信が必要である。

②「削除要請」について

- ・ 市が国（法務局）と協力して、あるいは、市自らも削除を要請するべきである。
- ・ また、そうした対応が可能であることについて市民に知らせるとともに、情報を寄せてもらう取組も行うべきである。

③対応範囲について

- ・ 川崎市として対応できる範囲を明確にする必要があり、さらなる検討が求められる。（川崎市内で発生あるいは川崎市民に関すること等）

《項目3 制定すべき条例の検討》

項目1及び2の対応が早急に求められるが、ヘイトスピーチ対策はそれで終わるものではない。人権全般を見据えた条例の制定に必要な作業に入るべきである。

【協議会の意見】

- ・ ヘイトスピーチ対策に特化したものではなく、ヘイトスピーチにつながっていく土壌に、直接対処する幅広い条例が必要である。
- ・ 内容については、ヘイトスピーチ対策も含めた多文化共生、人種差別撤廃などの人権全般にかかるものが想定される。

○特に留意すべき点

- ・ 協議会及び部会において、幅広い条例が必要との認識では一致したところであり、具体的な内容については、ヘイトスピーチ対策を含めた多文化共生、人種差別撤廃などの人権全般にかかるものが求められる。

審議経過

【第2回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年7月13日（水）

- 諮問
 - （1）「差別や偏見のない社会を実現するための施策の強化」について
- 審議事項
 - （1）優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について
 - （2）多文化共生社会推進指針に関する部会の委員追加について
 - （3）年間スケジュールの変更（案）について
- 報告事項
 - （1）「人権かわさきライツ基準」の制定について
 - （2）子どもの権利に関する取組について
- その他

【第1回多文化共生社会推進指針に関する部会】

開催日：平成28（2016）年7月20日（水）

- 議事
 - （1）部会長の選出
 - （2）優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）
 - （3）今年度の審議計画について
- 報告事項
 - （1）多文化共生社会推進指針に基づく実施状況等について
 - （2）川崎市外国人市民意識実態調査（インタビュー調査）報告書について
- その他

【第2回多文化共生社会推進指針に関する部会】

開催日：平成28（2016）年8月10日（水）

- 報告事項
 - （1）前回会議の確認
 - （2）国・県のヘイトスピーチ対策の現状
- 議事（ヘイトスピーチ対策に関すること）
 - （1）参考人からの説明及び質疑応答
 - （2）審議
- その他

【第3回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年9月7日（水）

○報告事項

- （1）他都市状況等について
- （2）部会での審議内容について

○審議事項

- （1）優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について
- （2）第3回部会での審議事項の確定について

○その他

- （1）かわさきパラムーブメントについて

【第3回多文化共生社会推進指針に関する部会】

開催日：平成28（2016）年10月19日（水）

○報告事項

- （1）人権施策推進協議会の報告

○議事

- （1）公的施設の利用について基準に盛り込むべき要素について
- （2）インターネット上の拡散の問題への対応について
- （3）総括
- （4）協議会への報告について

【第4回人権施策推進協議会】

開催日：平成28（2016）年11月16日（水）

○報告事項

- （1）部会での審議状況について

○審議事項

- （1）優先審議（ヘイトスピーチ対策に関すること）について
- （2）「報告」の骨子（案）について

○その他

- （1）次回の協議会に向けて
- （2）人権週間に先立つ啓発活動について

【正副会長部会長会議】

開催日：平成28（2016）年12月7日（水）

○議事

- （1）優先審議事項に関する報告書（案）について

2016（平成28）年11月16日

川崎市人権施策推進協議会 会長 様

多文化共生社会推進指針に関する部会 部会長

多文化共生社会推進指針に関する部会への依頼事項に関する審議について（最終報告）

本部会は、部会の前身である「川崎市多文化共生施策検討委員会」の段階から差別解消施策の検討が必要であることを意見として述べてきた¹。また、第1期の部会（「川崎市人権施策推進協議会外国人市民施策部会」）においても、多文化共生社会推進指針の改定にあたって、「差別解消施策の検討」を重点課題とするよう提案し、実際に指針に盛り込まれた。差別的言動（以下「ヘイトスピーチ」という。）に関しても、川崎市として対処すべきであるとの認識を共有していたところである²。

2016（平成28）年7月20日付け文書による依頼を受け、多文化共生社会推進指針に関する部会は、7月20日と8月10日、10月19日の3回審議を行った。7月20日の審議では、主要課題・論点として提示された「ヘイトスピーチの被害を生じさせないため、どのような具体的な措置が可能か」について、各委員が自由に意見を述べ合った。8月10日には、法的問題について師岡康子弁護士にヒアリングを行う³とともに、助言を頂戴した後に、審議を行った。2回の審議結果は、9月7日の第3回協議会において報告した。

第3回協議会において、「公的施設の利用についての基準に盛り込むべき要素について」と「インターネット上の拡散の問題への対策について」という2つの論点が示されたため、部会は、10月19日に、師岡弁護士と榎透教授（専修大学法学部）からヒアリングを行い、審議を行った。

ここに3回の審議で出された意見を報告する。

1 市の施策の方向性について

川崎市は、「多文化共生社会推進指針」に基づく施策、（本年12月に20周年を迎える）「外国人市民代表者会議」の設置など多文化共生社会の実現に向けて取り組んできた。

川崎市でのヘイトスピーチ、ヘイトデモは、多文化共生社会の実現に取り組んできた川崎市、川崎市民、川崎の市民社会への攻撃であると捉えたうえで、次の施策を考えるべきである。

- (1) 多文化共生社会の施策に取り組んできた川崎市においてもヘイトスピーチ、ヘイトデモが起きた。
川崎市は、これまでの施策から一步踏み出すべきである。
- (2) （多文化共生社会の実現に向けた）市の施策に対する反対の意見表明などについて、市が規制したりしてはならない。

¹ 多文化共生施策検討委員会「第3期川崎市多文化共生施策検討委員会最終報告書」2014年3月。

² 参照、「平成27年度第5回（第1期第5回）川崎市人権施策推進協議会外国人市民施策部会会議録（摘録）」。

³ 師岡弁護士から資料の提供があった。反差別国際運動日本委員会／アジア・太平洋人権情報センター『知ってほしいーヘイトスピーチについて 使ってほしいー国連勧告を』2014年、国際連合人権理事会「国連人権高等弁務官年次報告」2013年、東京弁護士会「地方公共団体とヘイトスピーチ 私たちの公共施設が人種差別行為に利用されないために」2015年など。以下、脚注で示す資料はすべて師岡弁護士から示されたものである。

- (3) 地方公共団体も「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」（以下「人種差別撤廃条約」という。）の適用を受ける⁴ことから、川崎市は人種差別を許さないという姿勢を、さまざまな施策により、明確に打ち出すことは可能である。
- (4) 人種差別撤廃に向けて、一般的には次のような施策が必要であると考えられ、A. 多文化共生社会推進指針に基づく施策としてすでに行っているもの（本部会による検証評価を継続して行うべきもの等）、B. 特に改善が必要なもの（既存の条例または規程に追加すべきもの等）、C. 新たに行うべきもの（新たに条例または規程を定めるべきもの等）に整理を行った上で、B及びCについては今後、検討が必要である。

A. 川崎市ですでに行っているもの

- ア 担当部署
- イ 定期的な実態調査（外国人市民意識実態調査の定期化）
- ウ 学校における差別撤廃教育
- エ マイノリティのアイデンティティ尊重施策
- オ 多民族・多文化交流
- カ 職員、教職員に対する人種差別撤廃教育・研修

B. 特に改善が必要なもの

- ア 公的施設の利用制限（ガイドライン化等）
- イ 被害者の心身のケア（無料の医師・カウンセラーの派遣）
- ウ ネット対策

C. 新たに行うべきもの

- ア 市長、市議会議員の人種差別行為禁止（倫理規程または倫理行動基準）
- イ 差別禁止条項（条例）
- ウ 被害者の意見聴取の制度的保障
- エ レイシャルハラスメント防止規定（職員服務規程など）
- オ 差別に対する相談、救済制度の整備
- カ 第三者機関の設置

- (5) 上記A～Cの施策は一体として推進されるべきである。川崎市が推進してきた多文化共生社会の実現のための種々の取り組みを発展させる形で次のステップとして市、市民、事業者などの責務を含む例えば「多文化共生社会推進基本条例」を制定し、上記施策を条例に位置づけることが必要である。
- (6) 規制だけでヘイトスピーチの被害を防ぐことはできない。効果的なのは多文化共生社会を築き上げることだと考える。
- (7) 差別禁止もしくは差別解消については、人種差別にとどまらず、障がい者に対する差別の禁止・解消等への取り組みへと発展させるべきである。

⁴ 東京弁護士会・前掲、7頁。

2 公的施設の利用について

公的施設の利用については、憲法及び地方自治法などの観点から許可を原則とすべきである。しかし、人種差別撤廃条約及び「本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律（以下「ヘイトスピーチ解消法」という。）」の趣旨から、「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合」については、不許可とすべきであるが、そのためには、客観的な判断の拠り所となる何らかの基準を作ることが考えられる。ガイドラインを速やかに策定する必要がある。

- (1) 表現の自由の重要性は言うまでもなく、その安易な規制は避けなければならない。
- (2) 市民館の一室や市の公園などの公共施設でヘイト集会が行われることが疑いなく明白な場合にその利用を許可することは、市が差別行為を承認したことになるので、基準を明確化した上で、不許可とすべきである。また、そうした集会が公然と行われると、マイノリティがその施設を利用できなくなるなど、悪影響が大きい。
- (3) 現行の条例や規則のままの運用は集会の自由の観点から望ましいものではない。表現の自由及び集会の自由の重大な制限になりうることから、利用制限の基準、判断権者、手続きを市民にわかりやすい形で条例に定めるべきである。
- (4) 「都市公園条例」、「市民館条例」、「国際交流センター条例」といった関係条例のすべてを一部改正するという方法もあるが、基本条例を制定し、その中に、市の公的施設において「不当な差別的言動が行われるおそれが客観的な事実を照らして具体的に認められる場合」に利用を不許可にする規定を設ける方法もある。
- (5) 条例の改正または制定までの間に公的施設の利用制限を行うためには、暫定的措置として、現行の「都市公園条例」「市民館条例」「国際交流センター条例」等に定める利用制限に関する一般条項のガイドラインを定め公表することが必要である。
- (6) 公的施設の利用制限に関するガイドライン及び将来の条例の規定が違憲とならないよう一層の検討が必要である。また、公的施設の利用申請に対する制限の処分が違憲とならないよう、表現の自由と集会の自由に配慮した慎重な運用がなされなければならない。
- (7) こうしたことから、違憲のリスクがある割にヘイトスピーチの被害を最小限にする効果は期待できないという意見も出された。
- (8) しかし、規定または運用が違憲とならないよう細心の注意を払いながらも、ヘイトスピーチに対しては公的施設の利用を制限するという制度を設けること自体が、ヘイトスピーチを許さないという市の姿勢を示すことになり、抑止効果も期待できる。
- (9) 川崎市は多文化共生社会実現のための施策に取り組んできたこと、この川崎においてヘイトスピーチが行われ、実際に川崎市民に被害者が出ていること、川崎市の公的施設においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測されたことから市長が利用を不許可としたこと、今後いつ同様な利用申請が出されるかわからないこと、などを考慮して、ヘイトスピーチに対しては公的施設の利用を制限するというガイドラインを設けることは、ヘイトスピーチ解消法第4条第2項に言う「当該地域の実情に応じた施策」であると言えるだろう。
- (10) ガイドラインに盛り込むべき要素として考えられるものは下の通りである。

(11) なお、市の施策が、公的施設の利用制限やそのためのガイドライン策定にとどまることはあってはならず、また、公的施設の利用制限のみがことさら強調されることも望ましくはない。

【ガイドラインに含むべき要素】

- ・ガイドラインに含むべき要素は、①目的、②定義、③具体的な解釈、④利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的手続き、⑤利用制限の種類、⑥利用許可の取り消し、⑦第三者機関の設置、などが考えられる。

①目的

- ・ガイドラインの目的が書かれることになるが、ここには、規制の対象となる行為、規制の目的を達成するための手段（利用制限）の必要性、表現の自由や集会の自由に鑑みて利用制限は必要最小限となるべきこと等の言及もなされるべきだろう。
- ・その際、根拠法をヘイトスピーチ解消法とするか、人種差別撤廃条約とするか、もしくは両方とするかについては、規制の対象となる行為やその定義等にも関わることから今後慎重に検討する必要があるだろう。

②定義

- ・規制の対象となる行為を明確に定義する必要がある。
- ・ヘイトスピーチ解消法第2条に定義があるので、それに照らして議論すべきである。
- ・その上で、ヘイトスピーチ解消法を根拠法とする場合は、同法第2条に基づき「ヘイトスピーチ」を定義することとなる。人種差別撤廃条約を根拠法とする場合は、同条約に基づいて「人種差別」を定義した上で、「ヘイトスピーチ」を定義する必要がある。
- ・どのような言動がヘイトスピーチに該当するかを市民等にわかりやすく示すためにも、具体的な言動内容をガイドラインに載せることが望ましい。ただし、具体的な表現がヘイトスピーチにあたるか否かを市が判断することは避けるべきであり、また、特定の表現が直ちにヘイトスピーチであると断定できるわけではない。したがって、司法や法務局によってヘイトスピーチと認定された表現を、誰が、どのような文脈で表現したものであるかも含めて、例示することが望ましい。

③具体的な解釈

- ・例えば、都市公園条例第3条第4項は、「市長は、第1項各号に掲げる行為が、都市公園の利用に支障を及ぼさないと認める場合に限り、第1項又は第3項の許可を与えることができる。」と定めているが、「都市公園においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合は、都市公園の利用に支障がある場合に該当する」といった解釈を示すこととなる。
- ・市民館については、市民館条例第8条は、「委員会は、次の各号の一に該当すると認める場合は、市民館の施設及び設備の使用を許可しない。(中略)(2)管理上支障があるとき。(3)その他委員会が使用を不適当と認めるとき。」と定めているが、「市民館においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合は、管理上支障があるときに該当する」

または「使用を不相当と認めるときに該当する」といった解釈を示す。

- ・国際交流センター条例においても同様の解釈を示す。その他の公的施設を利用制限の対象とする場合は、それに関する条例または規則についても解釈を示す必要があるだろう。

④利用申請から許可・不許可等の決定までの具体的な手続き

- ・紙媒体もしくはWEB上での利用申請から許可・不許可等の決定までの手続きは、おおむね次のようになるだろう。以下は、許可権者とヘイトスピーチに該当すると認定する認定責任者を同一とした場合の手続きである。

ア) 許可権者は、申請書の使用目的の内容等からヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められるものすべてについて第三者機関に付託する。

イ) 第三者機関は、申請書に書かれた内容、申請者、申請者の過去の活動実績、申請者が当該集会等に対して行う宣伝内容、申請者からの反論等を検討し、ヘイトスピーチが行われる蓋然性・具体性等を審査し、利用の許可、警告、条件付許可、不許可の意見を許可権者に述べる。

ウ) 許可権者は、第三者機関の意見を尊重して「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される場合」等の認定を行い、施設利用の許可等の決定を行う。

- ・以上のような手続きを運用するには、注意すべき点、定めておくべき点がある。
- ・申請書段階で「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに予測される」と判断できる場合は、第三者機関への付託を不要とする意見もあるが、許可権者と認定責任者を同一とする場合は、判断の恣意性を排除するためには、上記ア) の手続きが望ましい。
- ・許可権者は、申請書の記載内容では利用目的が判然としないときは現在でもヒアリングを行っており、その段階でヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められる場合も第三者機関に付託することとなる。
- ・申請書の記載内容について、どのような表記が「ヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められる」かどうか、許可権者が判別できるよう、②の末尾で述べたような具体的な文言を列挙することが必要であろう。
- ・市民等からの情報提供によって、ヘイトスピーチに該当するおそれがあると認められるようになった場合も、許可権者は同じく第三者機関に付託する。その際、市民等には明確な証拠を付した情報提供を求める必要がある。
- ・許可権者は、申請書の内容と過去の施設利用実績について情報の収集は可能であるが、実際の活動内容を知ることもできないし、活動内容の監視を行ってもならない。したがって、申請者の過去の活動実績や宣伝内容は市民等からの情報提供を待つこととなる。
- ・申請者の過去の活動実績を審査の材料とするためには、申請者が自ら発信した内容、市民等からの情報提供に基づいて、それがヘイトスピーチに該当するか否かの認定を行う必要がある。この場合も第三者機関の意見を聴いた上で、認定責任者が認定する必要がある。
- ・第三者機関が審査を行う段階で、書面による反論機会を申請者に与えなければならない。この反論書面も審査の対象となる。
- ・それぞれの公的施設において、利用申請から決定までの標準処理期間が定められている（都市公園の場合は2週間）が、上記のような手続きを経ることを考えれば、公的施設の利用申請の期限を利

用日の1カ月前までのように長くする必要があるだろう。

- ・許可・不許可等の決定は、申請者が集会等の準備ができる日数が確保できるようにしなければならない。

⑤利用制限の種類

- ・公的施設の利用は、憲法や地方自治法の観点から許可することが原則とされるものであり、不許可の判断は相当に重いものとなる。だからといって、不許可の判断が難しい場合に何らの制限を課すことなく許可すれば、ヘイトスピーチの被害を最小限にすることはできない。ヘイトスピーチを許さないという市の姿勢を示すためにも、許可と不許可の他に、「警告」と条件を付けて許可するなどが考えられる。
- ・「警告」は、申請された集会等でヘイトスピーチを行わないように警告した上で利用許可を出すものである。これは、ヘイトスピーチが行われる蓋然性があるが、高くなく、申請者がヘイトスピーチを行う意思がないと表明している場合が該当する。
- ・条件を付けて許可する場合は、ヘイトスピーチを行わないことを条件として利用許可を出すものである。これは、ヘイトスピーチが行われる蓋然性が高いが、具体的に明らかとまでは言えない場合が該当する。開催までに具体的に明らかといえるようになった場合は許可を取り消すことができるよう条件を付けるものである。
- ・警告または条件を付けて許可する場合の判断基準についても明確に定めるべきである。その際、東京弁護士会「地方公共団体とヘイトスピーチ 私たちの公共施設が人種差別行為に利用されないために」（2015年）の「当該施設の利用を通じて行われることが予想されるヘイトスピーチ等の人種差別行為の内容や程度、ヘイトスピーチ等の人種差別行為に加わることが予想される参加者の数、当該利用申請者に対する過去の是正措置の有無とその結果等の認定事実を踏まえ、当該施設を利用させることにより生ずる人種差別による害悪の有無・程度を具体的に検討する」（17頁）が参考になるだろう。

⑥利用許可の取り消し

- ・利用許可を出した後に、ヘイトスピーチが行われることが明らかになった場合に許可を取り消すことができるよう手続きを定めておくべきである。
- ・市民館の場合は、市民館条例第9条に「委員会は、第5条の許可を受けた者（以下「使用者」という。）が次の各号の一に該当する場合は、その許可を取り消し、又は使用を制限し、若しくは停止することができる。（1）使用目的に反したとき。」との規定がある。そこで、「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに認められるようになった場合は、使用目的に反したときに該当する」といった解釈を示すことが考えられる。
- ・国際交流センター条例第13条に同様の規定があるので、同じように解釈を示す。
- ・都市公園条例には許可取り消しの条項はないが、第3条第5項に「市長は、第1項又は第3項の許可に都市公園の管理のため必要な範囲内で、条件を付けることができる。」とあることから、ヘイトスピーチが行われる可能性が疑われる申請については、「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実を照らして具体的に明らかに認められるようになった場合は許可を取り消すことがある」とい

う条件を付けて許可を出すことも考えられる。

- ・許可の取消の手続きは、利用申請から許可・不許可等の決定までの手続きを準用することが望ましい。

⑦第三者機関の設置

- ・公的施設の利用制限の恣意的判断を排除するために、「ヘイトスピーチが行われることが客観的な事実」に照らして具体的に明らかに予測される場合」にあたるか否かの認定を認定責任者が行う際に、意見を聴く機関として第三者機関を設置する必要がある。
- ・第三者機関を通さなくても、きちんと認定する仕組みがあってもよい。
- ・第三者機関の市当局からの独立性を確保するために、委員の資格要件を明確に定めるとともに、事務局の独立性の確保にも配慮すべきであろう。
- ・委員の資格の定め方としては、「人種差別の撤廃に関して学識経験を有する者」という表記の仕方、憲法、国際人権法、行政法、地方自治法等の専門分野を掲げる表記の仕方などが考えられる。
- ・委員の選出にあたっては、多様性への配慮、当事者性への配慮が必要であろう。
- ・第三者機関の役割は、ガイドラインの段階では、公的施設の利用制限に関し、許可権者から意見を聴かれることに限定されることとなるだろうが、1. で述べたA～Cの施策を一体として推進するための「多文化共生社会推進基本条例」制定の際には、第三者機関をこの条例に位置づける必要がある。その場合には、この第三者機関が果たすべき役割とそれに相応しい委員の資格を再検討すべきであろう。
- ・ガイドラインの中に第三者機関を位置づけることが、設置方法として適切であるか否かは議論が必要であろう。
- ・第三者機関の審査の方法や基準をあらかじめ定め、市民等に公表する必要がある。その際には、国連人種差別撤廃委員会の一般的勧告35（2013年）の15項に掲げられる文脈的要素（「スピーチの内容と形態」「経済的、社会的および政治的風潮」「発言者の立場または地位」「スピーチの範囲」「スピーチの目的）や国連人権高等弁務官年次報告（2013年）付録「ラバト行動計画」29項に掲げられる6要件（「文脈」「発言者」「意図」「内容と形式」「言動行為の範囲」「切迫の度合いを含む、結果の蓋然性」）が参考になるだろう。

3 条例について

○条例制定について

条例の制定については、ヘイトスピーチ解消に特化した条例ではなく、広く人種差別撤廃条約の精神を具体化する「人種差別撤廃（解消）基本条例」や「多文化共生社会推進基本条例」、または対象をさらに広げた「人権条例」の制定が望ましい。

- (1) 「多文化共生社会推進指針」は行政の指針に過ぎないので、川崎市が推進してきた多文化共生社会の実現のための種々の取り組みを発展させる形で次のステップとして市、市民、事業者などの責務を含む「多文化共生社会推進基本条例」を制定すべきである。
- (2) 「人種差別撤廃（解消）基本条例」「多文化共生社会推進基本条例」のいずれの場合であっても、条

例に差別禁止、差別を行った場合の何らかの制裁措置、差別の救済制度を盛り込むべきである。さらに、2. で述べたガイドラインの内容を条例に盛り込むべきである。

- (3) 特化した条例であれば早く作れるかもしれないが、外国人市民全体についての条例となると作業にかなり時間がかかってしまうだろう。また、子どもの権利や男女平等など広い意味での「人権条例」の制定を目指すべきであるが、その場合も定義や他の条例との関係の整理などに時間を要するであろう。
- (4) 条例に関しては、既存の条例改正も含め、段階に分けて、2段階もしくは3段階に考える必要がある。
- (5) 公的施設においてヘイトスピーチが行われることが客観的な事実にも照らして具体的に明らかに予測される場合に利用を制限するためのガイドラインの策定は速やかに行われなければならないが、川崎市の多文化共生社会の実現に向けた施策が公的施設の利用制限に収斂するような誤解を与えてはならず、ガイドラインは条例制定までの暫定的措置であることは強調されるべきである。
- (6) 2. で述べた第三者機関も条例に位置づけられるべきである。その際、第三者機関の役割、委員の資格等が再検討されるべきであろう。
- (7) 条例に差別に関する相談・救済の手続きも位置づけるべきであろう。
 - ・ 現行の川崎市人権オンブズパーソン制度では、相談に対する助言・支援、救済申立に対する調査・調整等が整えられており、勧告や公表の制度もある。そのため、人種差別行為に関する相談・救済制度としては、人権オンブズパーソンの管轄に人種差別にかかわる権利の侵害を含むことにより対応するという考え方もあるが、上記の第三者機関にその役割を与える方法もある。
 - ・ 現行の人権オンブズパーソンは、市民と市民との間で人権に関わる事案が発生したときに間に入って調整することを機能としているが、確信犯的に差別を行う個人・集団と被害者との間で調整するという方法が妥当であるか、現行の体制で機能を十分に果たせるかなど、制度設計については慎重に検討が必要である。
 - ・ 条例に人種差別による心身のケア制度も位置づけるべきである。現在、人権侵害によって心身のケアが必要な場合、子どもに対しては教育委員会が医師・カウンセラーを派遣しているとのことであるが、人種差別の被害者に対しても、必要な場合、医師・カウンセラーを派遣する制度を設けることも検討すべきである。
- (8) 条例に人種差別禁止に違反した場合の制裁措置を定めるべきである。ただし、制裁措置の種類について、罰則なのか、違反した場合の氏名・団体名の公表または、市と取引のある業者が人種差別行為を行った場合の取引停止といった措置なのか、については今後慎重な検討が必要であろう。

4 インターネットの対策について

インターネットを通じて行われるヘイトスピーチの解消に向けた取組として、SNSなどを活用した積極的な情報発信、市民等からの情報提供等に基づく削除要請等の対策を講じる必要がある。

- (1) インターネット上の情報収集を専門に行う部署はなく、双方向型の情報通信を行っている部署もない。また、市として責任をもった内容を発信するために、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）上の発信に対して短時間で反応することは難しいのが現状である。

- (2) 多文化共生の意義、多文化共生社会の実現に向けた市の施策や取組みを積極的に発信することが必要である。とりわけ若者は、SNS上の情報を優先的に信用する傾向にあり、SNS上での発信が有効である。
- (3) 現行の「川崎市ソーシャルメディアの利用に関するガイドライン」では、SNSの利用は市のブランド戦略に位置づけられているようであるが、多文化共生推進施策の啓発、ヘイトスピーチやヘイトデモ等への対処としても有効であることを考慮してSNSの使用のあり方を再検討すべきであろう。ただし、どのような発信方法や反応方法がありえるかについては、部会で十分な審議をすることはできなかった。
- (4) 現状でも、市民等からの情報提供等によりインターネット上に市の施策に関する誤った情報が流布している場合は、客観的な事実を照らして誤りを訂正しているとのことであった。ヘイトデモについても、客観的な事実を照らして誤りを訂正することはできよう。
- (5) 市民等からの情報提供等によりインターネット上でのヘイトスピーチを発見した場合、市が国と協力して削除要請することは重要である。たとえそれがいちごっこになったとしても、知り得たヘイトスピーチを放置することはあってはならないし、ヘイトスピーチを許さないという姿勢を示すことにもなる。

5 その他

- (1) 市立学校において、国際理解教育や人権尊重教育が行われている。にもかかわらず、なぜ差別が起こるのか、差別する人はどのような人なのかといった差別の根源に関する調査・研究も必要なのではないか。
- (2) 川崎市は人種差別行為を認めないという姿勢を示すためにも、大阪市の条例では実現しなかった人種差別行為の被害者による訴訟の支援も検討されるべきである。
- (3) 差別は生活の場で起こるものであり、また、人種差別撤廃条約上の義務は地方公共団体も負っていることから、川崎市が他都市や国の施策をリードするくらいの姿勢をもつべきであろう。
- (4) ヘイトデモを行う人は、必ずしも川崎市民であるとは言えないことから、市が人権教育・啓発を強化・充実させても、市民でない人には伝わらず、限界がある。そこで、他都市との連携も重要である。

第2期川崎市人権施策推進協議会委員

平成28(2016)年6月10日現在(敬称略)

| | 氏名 | 職業・役職等 |
|----|--------------------|------------------------|
| 1 | あおき ゆきお 青木 幸夫 | 市民委員 |
| 2 | あべ こうき ◎阿部 浩己 | 神奈川大学法科大学院 教授 |
| 3 | あべ たかあき 阿部 孝明 | 市民委員 |
| 4 | おの みちこ 小野 通子 | 弁護士 |
| 5 | かなづみ みちこ ○金澄 道子 | 弁護士 |
| 6 | きたい だいすけ 北井 大輔 | 市民委員 |
| 7 | さかい みちこ 酒井 道子 | 川崎人権擁護委員協議会 総務 |
| 8 | さとう よしあき 佐藤 芳昭 | 公益財団法人川崎市老人クラブ連合会 事務局長 |
| 9 | せきやま すすむ 関山 進 | 公益財団法人川崎市身体障害者協会 理事 |
| 10 | ながつま いくこ 長妻 郁子 | 川崎市教職員組合 教文部長 |
| 11 | なかの ゆうじ 中野 裕二 | 駒澤大学法学部 教授 |
| 12 | ぼく よんじゃ ○朴 栄子 | 社会福祉法人青丘社 職員 |
| 13 | ほしかわ みよこ 星川美代子 | 川崎市民生委員児童委員協議会 常任理事 |

◎会長、○副会長

川崎市人権施策推進協議会 多文化共生社会推進指針に関する部会 委員名簿

任期：平成 28 年 7 月 20 日～平成 30 年 3 月 31 日

| 氏 名 | 現職・主な活動 | 備考 |
|-------------------------|---------------------------------------|-----|
| 小宮山 健治 (こみやま けんじ) | 前公益財団法人 川崎市生涯学習財団理事長 | |
| 坪谷 美欧子 (つぼや みおこ) | 横浜市立大学国際総合科学部准教授 | |
| チャート 出意人 (チャート デイビト) | 外国人市民代表者会議第 8 期、第 9 期代表者社会生活部会長 | |
| 中野 裕二 (なかの ゆうじ) | 駒澤大学法学部教授 | 部会長 |
| 斐 重度 (ぺえ ちゅんど) | 社会福祉法人 青丘社理事長 一般社団法人 神奈川人権センター副理事長 | |
| 森下 和子 (もりした かずこ) | 公益財団法人 川崎市国際交流協会 常務理事・事務局長 | |